

Valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone

Parere del Consiglio federale del 18 gennaio 2012

Parere della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

dell'8 maggio 2012

Onorevole presidente della Confederazione,
Onorevoli consiglieri federali,

con il presente breve rapporto la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) prende posizione sul parere del Consiglio federale del 18 gennaio 2012 in merito al rapporto della CdG-N concernente la valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone del 21 ottobre 2011.

Vogliate gradire, onorevole presidente della Confederazione e onorevoli consiglieri federali, l'espressione della nostra alta considerazione.

8 maggio 2012

In nome
della Commissione della gestione del Consiglio nazionale:

Il presidente, Ruedi Lustenberger
La segretaria, Beatrice Meli Andres

Rapporto

1 Introduzione

Il 21 ottobre 2011 la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha pubblicato il suo rapporto concernente la *Valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone*¹ a destinazione del Consiglio federale. Ha basato il suo lavoro su una valutazione effettuata dal Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA)² e su un rapporto di esperti³.

Nel rapporto della CdG-N contenente tre raccomandazioni e un postulato, le constatazioni generali fanno riferimento alla gestione e all'impegno del Consiglio federale, all'attuazione differenziata delle misure collaterali, alle lacune giuridiche a livello delle misure stesse, all'incompleta strategia di controllo, all'inadeguata comunicazione delle autorità federali nonché alle risorse umane insufficienti in questo settore.

La CdG-N aveva quindi invitato il Consiglio federale a esprimere entro fine gennaio 2012 un parere sul rapporto commissionale del 21 ottobre 2011 e sulla valutazione del CPA del 16 giugno 2011. Lo ha invitato inoltre a esporre per mezzo di quali misure ed entro quale termine intende porre in atto le raccomandazioni formulate dalla Commissione.

Il Consiglio federale ha indirizzato il suo parere alla CdG-N il 18 gennaio 2012⁴. Nel presente rapporto la CdG-N ha a sua volta deciso di replicare a cinque conclusioni principali espresse in quel parere. Per altro la Commissione mantiene la propria posizione enunciata nel rapporto del 21 ottobre 2011.

¹ Valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone, rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale a destinazione del Consiglio federale del 21.10.2011 (FF **2012** 967).

² Valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone, rapporto del Controllo parlamentare dell'Amministrazione a destinazione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 16.6.2011 (FF **2012** 979). Valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone, rapporto esplicativo del Controllo parlamentare dell'amministrazione a destinazione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale, del 16.6.2012 (soltanto in francese), www.parlament.ch/f/organe-mitglieder/kommissionen/parlamentarische-verwaltungskontrolle/veroeffentlichungen/berichte-2011-2012/Documents/bericht-pvk-exp-flank-massnahmen-2011-06-16-f.pdf, consultato in data 1.3.2012.

³ Henneberger, Fred und Ziegler, Alexandre: «Kritische Würdigung der bestehenden Analysen über die Wirksamkeit der FlaM zur Verhinderung von Lohn- und Sozialdumping. Expertenbericht (Teil 1)», Università di San Gallo, 10.10.2010.

Henneberger, Fred und Ziegler, Alexandre: «Überprüfung von Lohndruck aufgrund der Personenfreizügigkeit. Expertenbericht (Teil 2)», Università di San Gallo, 19.2.2011.

⁴ Valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone, rapporto del 21.10.2011 della Commissione della gestione del Consiglio nazionale, parere del Consiglio federale del 18.1.2012 (FF **2012** 1015).

2 Considerazioni della CdG-N

2.1 In generale

Il Consiglio federale accoglie le raccomandazioni della Commissione e ciò è per lo più positivo. Tuttavia quasi tutte le osservazioni nel suo parere contraddicono le constatazioni della CdG-N. Per la Commissione queste contraddizioni sono fondamentalmente insoddisfacenti.

Le osservazioni del Consiglio federale lasciano aleggiare il dubbio sulla volontà del Governo di attuare effettivamente le raccomandazioni della CdG-N.

La Commissione ha inoltre constatato che per elaborare il suo parere il Consiglio federale si è verosimilmente basato su una versione provvisoria del rapporto (progetto inviato in consultazione al DFE) e non su quella adottata dalla CdG-N il 21 ottobre 2011 e trasmessa al Consiglio federale. Di conseguenza, il parere del Consiglio federale sulle raccomandazioni 1 e 2 può contenere imprecisioni.

Nel suo parere il Consiglio federale non ha fornito indicazioni temporali per quanto riguarda i necessari miglioramenti in materia di misure collaterali, nonostante la richiesta della CdG-N in tal senso. Occorre rilevare che dal 2004 al 2010 non esisteva alcuna strategia e che l'attuale strategia è attuata solo parzialmente. È pertanto imperativo che siano finalmente definite determinate scadenze.

Inoltre, in tutto il parere il Consiglio federale si deresponsabilizza delegando sistematicamente le sue competenze al Dipartimento federale dell'economia (DFE) e/o alla Segreteria di Stato dell'economia (SECO). La CdG-N ha tuttavia evidenziato esplicitamente la necessità di un'implicazione collegiale da parte del Consiglio federale in questa problematica, la cui portata economica e politica è palese, affinché possa correggere il tiro laddove la natura di un determinato problema lo richieda. Alla luce dell'autonomia dei Cantoni è più che mai necessaria una gestione politica al più alto livello.

Per queste ragioni la CdG-N ritiene che a una tematica di tale importanza vada data maggiore attenzione.

Nel presente rapporto la CdG-N commenta il parere del Consiglio federale rispettando la stessa struttura formale.

2.2 Introduzione al parere del Consiglio federale

Nella sua introduzione e senza fornire alcuna indicazione delle ragioni, il Consiglio federale giunge alla conclusione che il ruolo degli organi esecutivi e gli obiettivi delle misure collaterali non siano stati debitamente considerati nelle analisi del CPA.

La CdG-N intende ribadire che questi elementi sono fondamentali nell'analisi del CPA. La Commissione è pertanto convinta che nella sua analisi il CPA sia partito da giusti presupposti e non ritiene quindi necessario entrare nel merito di questo punto.

Pressione salariale

Il Consiglio federale ritiene che lo studio del *Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht* dell'Università di San Gallo⁵ costituisca una base insufficiente per trarre conclusioni attendibili in merito alle ripercussioni della libera circolazione delle persone sui salari.

La CdG-N ritiene invece che questo studio presenti perlomeno risultati differenziati e diversi fenomeni interessanti a proposito della pressione salariale. Infatti, lo studio evidenzia fra l'altro che la pressione salariale è percepita innanzitutto nelle regioni di frontiera e poi anche in tutta la Svizzera gravando in modo differenziato a seconda dei settori innanzitutto sui lavoratori che per ultimi sono entrati sul mercato del lavoro.

Il Consiglio federale ha inoltre criticato anche la metodologia della perizia dell'istituto sangallese senza tuttavia approfondirne le ragioni. In margine, segnaliamo che esso ha incaricato l'Università di Ginevra di eseguire uno studio parallelo basato su caratteristiche analoghe, evidenziando una mancanza di coerenza. La Commissione precisa che lo studio effettuato dall'Università di San Gallo è partita da un'analisi di tutti gli studi esistenti sul tema al fine di superarne i limiti.

Comunicazione

Secondo il Consiglio federale, l'analisi del CPA concernente la comunicazione da parte delle autorità federali sugli effetti delle misure collaterali si baserebbe sui rapporti annuali degli organi d'esecuzione e non sui dati raccolti dalla SECO. Il Consiglio federale rimprovera pertanto alla CdG-N di formulare la propria critica facendo riferimento a questa analisi.

Contrariamente alle affermazioni del Consiglio federale, il CPA ha esaminato principalmente i dati raccolti dalla SECO sulla base dei quali il Consiglio federale e la SECO fondano la loro comunicazione.

Appare quindi evidente che nella loro comunicazione sugli effetti delle misure collaterali, il Consiglio federale e la SECO si riferiscono unicamente ai risultati complessivi e non approfondiscono né la ripartizione né la struttura dei dati in loro possesso. Queste ultime sono di fondamentale importanza e spiegano la diversa valutazione a cui giungono Consiglio federale e CdG-N.

⁵ È finora l'unico studio che poggia su dati individuali diretti e non aggregati e nel quale sono stati considerati i dati di oltre 1,4 milioni di persone che esercitavano un'attività lucrativa nel 2004, di circa 1,6 milioni nel 2006 e di oltre 1,7 milioni nel 2008. Ai fini di questo studio sono state effettuate complessivamente 4 335 667 osservazioni. Valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone, rapporto esplicativo del Controllo parlamentare dell'amministrazione a destinazione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale, del 16.6.2012 (soltanto in francese), pag. 141–145.

Raccomandazione 1 Gestione strategica e operativa

La CdG-N invita il Consiglio federale a impegnarsi nell'attuazione rapida di una strategia di gestione chiara e a garantire che quest'ultima si fondi su indicatori obiettivi che prendano in considerazione l'insieme del mercato svizzero del lavoro. Nell'adempimento di questo compito, il Consiglio federale dovrà tener conto degli insegnamenti tratti dall'insieme delle constatazioni del CPA e delle raccomandazioni della CdG-N. Una particolare attenzione dovrà essere dedicata alla problematica del personale neoassunto.

Dato che la gestione strategica si basa su dati lacunosi, le priorità stabilite dal Consiglio federale e dalle autorità d'esecuzione continuano a suscitare perplessità. Tuttavia, nel suo parere il Consiglio federale non ritiene necessario modificare questa prassi.

A titolo di esempio, occorre ricordare che la metà dei controlli finanziati dalla Confederazione viene effettuata presso i lavoratori distaccati, che rappresentano meno dello 0,15 per cento del volume totale dell'impiego a livello nazionale, mentre i lavoratori frontalieri rappresentano il 24 per cento delle persone occupate in Ticino e quasi il 10 per cento di quelle occupate nell'Arco giurassiano e nell'Arco Lemnico.⁶

Per il Consiglio federale, l'esiguità di questa categoria si giustifica in particolare per il fatto che l'impiego distaccato di lavoratori avviene principalmente in rami sensibili. La valutazione del CPA e lo studio dell'Università di San Gallo hanno comunque evidenziato che *«gli effetti della libera circolazione delle persone si manifestano anche per altri canali [oltre ai lavoratori distaccati], tra i quali in particolare i lavoratori frontalieri o i residenti titolari di un permesso di soggiorno, ma anche in rami diversi da quelli sensibili»*⁷.

Questi aspetti essenziali menzionati sia nella valutazione del CPA⁸ sia nel rapporto della CdG-N sembrano non essere stati presi in considerazione nel parere del Consiglio federale.

⁶ Statistica dei frontalieri nel quarto trimestre 2011, un terzo di frontalieri in più in cinque anni, comunicato stampa dell'UST del 5.3.2012, pag. 2.

⁷ Valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone, rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale a destinazione del Consiglio federale del 21.10.2011 (FF 2012 967 971).

⁸ Valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone, rapporto del Controllo parlamentare dell'Amministrazione a destinazione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 16.6.2011 (FF 2012 979 1003).

Nel suo parere quest'ultimo ha dichiarato che *«nell'ambito dell'esecuzione ordinaria dei CCL [contratti collettivi di lavoro] cui è stata conferita l'obbligatorietà generale la maggior parte dei controlli presso i datori di lavoro svizzeri ad opera delle CP [commissioni paritetiche] non è finanziata dalla Confederazione, motivo per cui non figura nel rapporto sulla gestione delle misure collaterali»*⁹.

Tuttavia, la CdG-N ritiene che l'intero mercato del lavoro sia soggetto a vigilanza. La commissione tripartita ha il compito di osservare l'intero mercato del lavoro e questo non esclude i settori delle commissioni paritetiche. La CdG-N fonda la sua valutazione sul fatto che la commissione tripartita federale e le commissioni tripartite cantonali hanno il compito di osservare il mercato del lavoro in generale¹⁰.

Nel 2008 la SECO stessa ha precisato cosa intende per osservazione del mercato del lavoro:

- *«Il compito principale della Commissione tripartita consiste nell'osservare la situazione del mercato del lavoro, che comprende il mercato del lavoro nel suo insieme, ...»*¹¹;
- *le Commissioni tripartite «possono osservare molto in generale gli effetti del lavoro distaccato sull'economia del Cantone o della regione. Specialmente nelle zone di confine sarà interessante stilare un bilancio periodico della portata dei lavori distaccati e dei loro effetti sulle aziende locali, sul livello dei salari, ecc. Nell'ambito di questa osservazione più generale le commissioni tripartite possono includere anche i rami in cui esiste un CCL di obbligatorietà generale. Non si tratta però nella fattispecie di veri e propri compiti di controllo. Se necessario, possono collaborare con gli organi paritetici dei rami interessati.»*¹²

2.4 Ad raccomandazione 2

Raccomandazione 2 Armonizzazione dei processi

La CdG-N invita il Consiglio federale a sostenere gli attori preposti all'attuazione delle misure collaterali, a dialogare e a collaborare con loro, allo scopo di definire una linea di condotta, un metodo e dei criteri in materia di dumping abusivo e ripetuto. La CdG-N è persuasa che ciò permetterà di ridurre le disegualianze nell'attuazione delle misure collaterali e di rispondere alle esigenze poste dal legislatore.

⁹ Valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone, rapporto del 21.10.2011 della Commissione della gestione del Consiglio nazionale, parere del Consiglio federale del 18.1.2012 (FF **2012** 1015 1023).

¹⁰ Art. 360b cpv. 3 della legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni, RS **220**).

¹¹ Commento delle misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone, SECO, ottobre 2008, pag. 70.

¹² *Ibid.*, pag. 71

Non è tanto un'esecuzione decentralizzata delle misure collaterali a creare problemi quanto la natura e la qualità dell'attuazione di queste ultime. In effetti, determinati strumenti non sono per nulla applicati, determinate commissioni tripartite ammettono di non disporre di criteri o di metodi che consentano di accertare il dumping salariale e alcune commissioni paritetiche presentano importanti lacune nell'attuazione dei controlli e soprattutto nella trasmissione delle infrazioni alle autorità cantonali.

Per rimediare a queste lacune e per soddisfare le esigenze del legislatore, la CdG-N aveva pertanto raccomandato al Consiglio federale di adoperarsi in collaborazione con gli attori incaricati dell'attuazione affinché le differenze nell'attuazione potessero venire ridotte.

Alla stregua di quanto già affermato nel suo rapporto del 21 ottobre 2011, la CdG-N ribadisce che il legislatore non ha voluto definire in maniera più precisa la nozione «di dumping abusivo e ripetuto». Tuttavia, la Commissione ritiene che il Consiglio federale avrebbe potuto assicurarsi che i Cantoni definissero questa nozione in modo adeguato nel rispetto dell'autonomia auspicato dal legislatore.

Nel suo parere il Consiglio federale ha indicato che al momento dell'introduzione delle misure collaterali sono stati messi a disposizione delle commissioni tripartite cantonali informazioni e strumenti di sostegno alla decisione. Alla luce delle considerazioni del paragrafo precedente e dei risultati della valutazione del CPA, queste misure appaiono insufficienti e/o sconosciute a determinati attori incaricati dell'attuazione. La CdG-N ritiene pertanto necessario intervenire nella fattispecie.

2.5 Ad raccomandazione 3

Raccomandazione 3 – Comunicazione fondata su dati affidabili

La CdG-N invita il Consiglio federale e la SECO a fondare le loro comunicazioni e le loro conclusioni su dati pertinenti, completi, affidabili e obiettivi che consentano un maggior grado di trasparenza.

Nel suo parere, il Consiglio federale afferma che le analisi del CPA si basano su dati che non sono utilizzati né dal Consiglio federale stesso né dalla SECO per analizzare il dumping salariale e le misure collaterali.

Il CPA, invece, si basa proprio sulle stesse fonti d'informazione utilizzate dal Consiglio federale per la sua gestione e la sua comunicazione¹³. Per la sua valutazione, il CPA aveva inoltre chiesto alla SECO di mettergli a disposizione tutte le informazioni di cui disponeva per la gestione delle misure collaterali. È quindi proprio un'analisi dettagliata della struttura dei dati della SECO che ha permesso al CPA di trarre conclusioni molto più sfumate e oggettive.

¹³ Cfr. n. 2.2 (Introduzione) del presente rapporto (Comunicazione).

In questo senso il parere del Consiglio federale conferma la critica della CdG-N e del CPA sulla qualità dei dati e della comunicazione: Consiglio federale e SECO infatti non considerano determinati dati utilizzati dal CPA. Sono proprio i dati – e qui sta il problema di fondo – che la stessa SECO ha raccolto presso gli organi d’esecuzione (ripartizione dei controlli e delle infrazioni per Cantone e per settore, loro comunicazione alle autorità cantonali ecc.). L’analisi completa di questi dati ha consentito di stabilire che essi sono qualitativamente mediocri e che sulla loro base la comunicazione dovrebbe risultare molto più differenziata rispetto a quella praticata da SECO e Consiglio federale.

2.6 Ad postulato

Postulato 1 Esame di una soluzione legislativa

La CdG-N invita il Consiglio federale a considerare una soluzione legislativa per colmare le lacune giuridiche nel settore dei contratti normali di lavoro e a valutare il problema posto dalle catene di subappalto.

Nel suo postulato¹⁴ la CdG-N ha fra l’altro invitato il Consiglio federale a colmare le lacune giuridiche esistenti a livello di contratti normali di lavoro, poiché in questo ambito la legislazione in vigore non permette di sanzionare i datori di lavoro svizzeri. Nelle sue motivazioni al postulato, la Commissione aveva fatto rilevare non soltanto che i datori di lavoro dovrebbero poter essere sanzionati in caso di violazione dei contratti normali di lavoro, ma anche che tutti i datori di lavoro che violano le regole dovrebbero restituire la differenza di salario ai lavoratori lesi.

Benché abbia proposto di accogliere il postulato, il Consiglio federale non ha tenuto conto di tutte le richieste della CdG-N accontentandosi di presentare una revisione legislativa che consente all’autorità competente di infliggere una multa di 5000 franchi al massimo al datore di lavoro colpevole, svizzero o straniero.

La CdG-N ritiene che questa revisione non sia sufficientemente dissuasiva per i datori di lavoro tentati di violare la legge, poiché il mancato rispetto di un contratto normale di lavoro resterebbe meno oneroso di un comportamento conforme alla legge. Inoltre, la protezione dei lavoratori non potrebbe venire garantita con una semplice sanzione che non persegua anche la riparazione del danno subito.

Occorre qui precisare che l’adozione del postulato da parte del Consiglio nazionale il 3 maggio 2012 implica che nel suo rapporto il Consiglio federale dovrà esaminare non soltanto la questione delle sanzioni da infliggere ai datori di lavoro svizzeri che violano i contratti normali di lavoro, ma anche quella delle restituzioni salariali ai lavoratori danneggiati.

¹⁴ Postulato 11.4055, Misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone. Esame di una soluzione legislativa per colmare lacune giuridiche in questo ambito, CdG-N, 21.10.2011.

3

Conclusioni

La CdG-N ritiene che il parere del Consiglio federale sia insoddisfacente e non tenga sufficientemente conto delle importanti constatazioni fatte dalla Commissione. Secondo la CdG-N la necessità di intervenire persiste e invita pertanto il Consiglio federale a presentare un parere adeguato e circostanziato entro il *6 agosto 2012*.

8 maggio 2012

In nome
della Commissione della gestione del Consiglio nazionale:

Il presidente, Ruedi Lustenberger
La segretaria, Beatrice Meli Andres

La presidente della Sottocommissione DFF/DFE,
Maria Roth-Bernasconi
Il segretario della Sottocommissione DFF/DFE,
Vanya Karati

